

Derechos humanos y desarrollo económico y social*

*Enrique V. Iglesias***

Mi reciente visita al Instituto Interamericano de Derechos Humanos me dio la oportunidad de repasar ampliamente lo que esta institución ha hecho a través de los años. Visité también la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aprendí más de la labor de este organismo del sistema interamericano. Realmente no podemos menos que sentirnos muy orgullosos de los avances hechos por América Latina y el Caribe en este ámbito. Es admirable lo que se ha venido haciendo, lo que se está haciendo y la profundidad con que el Instituto ha ido abordando los distintos temas que tienen que ver con el desarrollo de los derechos humanos en nuestra región. Esto es para mí motivo de una gran satisfacción, como lo es también el estar aquí en Costa Rica. Pocos países podrían tener derecho más legítimo de albergar a la Corte y al Instituto, como el que tiene Costa Rica, un verdadero referente de los derechos humanos en nuestra América.

No soy especialista en este tema, por lo tanto no esperen de mí una conferencia académica sobre el mismo. Como practicante de la economía, me referiré más bien a mi preocupación ya de largos años por la relación entre la trayectoria de los derechos humanos en el mundo, particularmente en nuestra América Latina, y la evolución del desarrollo económico y social.

Debemos reconocer que el tema de los derechos humanos ha adquirido gran relevancia y fuerza en los últimos cincuenta años, gracias en gran medida a la presencia de las Naciones Unidas. El tema era prácticamente ignorado antes de que se aprobara la famosa

* Conferencia pública del XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH, dictada el 20 de agosto del 2004 en San José, Costa Rica.

** Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Directorio de la Corporación Interamericana de Inversiones.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948. Los latinoamericanos, que a menudo padecemos de pesimismo, debemos reconocer que en este campo se han hecho muchísimos avances, y que hay espacio para un optimismo creativo sobre lo que se podría hacer en los próximos años. En ese sentido, América Latina debe sentirse realmente muy satisfecha no solamente por lo que se ha hecho dentro de sus fronteras, sino por su influencia a nivel mundial. Cabe recordar que en 1948, los países latinoamericanos constituían una gran mayoría en las reuniones sobre estos temas, y hubo latinoamericanos ilustres que contribuyeron significativamente al esclarecimiento sobre los mismos. Hay uno que voy a mencionar particularmente, un querido amigo que hoy ya no está con nosotros, Hernán Santacruz. Hernán tuvo una influencia muy grande en la definición de este tema, particularmente en la incorporación del dominio económico y social en la definición de los derechos humanos. De manera que estamos frente a un tema importante, que inicia con los derechos civiles y políticos y pasa por los derechos económicos, sociales y culturales. Una vez más he revisado esa hermosa declaración de las Naciones Unidas de 1986, y que dice: “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. Es difícil encapsular en una sola oración tantos conceptos como los que ella contiene.

Los no especialistas hemos aprendido a ver el tema no solamente a partir de la normativa, o de los principios de derecho natural que lo inspiran, sino también de la forma como ciertas cosas vinieron aceptándose e incorporándose gradualmente en el accionar de la sociedad civil. Ésta, junto a los gobiernos, ha sido uno de los grandes actores en este campo. La sociedad civil ha propiciado, por ejemplo, la discusión sobre el tema de la pobreza. Hoy en día todo el mundo entiende que el ser humano tiene derecho a ser liberado de la pobreza. Ya no lo miramos como un acto de caridad, sino como un verdadero derecho incorporado en las normas por las cuales tenemos que regirnos. Por tanto, estamos en presencia de un proceso en marcha, que incorpora estos elementos para construir las bases que satisfarán las aspiraciones de una sociedad mejor.

Todo ese proceso, del cual somos espectadores y admiradores, no se reflejó en las discusiones o preocupaciones que tuvimos hace treinta o cuarenta años, cuando nos dedicamos al tema del desarrollo económico y social. De otro modo podríamos haber ya encontrado una relación más estrecha entre ambos aspectos.

Hablábamos de ello con Rodolfo Stavenhagen y coincidimos plenamente: todos nos beneficiamos de esta normalización de los derechos dentro del cuerpo jurídico, de los acuerdos y de los tratados internacionales y nacionales. Nos da la impresión que estamos en una especie de matrimonio un tanto suelto, que debiera amalgamarse más para lograr tener un sentido real. Entonces me preguntaba, cómo fuimos nosotros, a lo largo de los años, presionando el tema del desarrollo —*ecuacionando* como dicen los brasileños—, cómo fuimos armando el concepto y de dónde sale lo que podría ser un nuevo desafío para los que trabajan en este campo, para normalizar juntos lo que sería un mundo mejor signado por estos derechos.

En los años cincuenta, cuando se empezó a trabajar en este campo, yo iniciaba mis estudios en la Universidad, y en aquella época el desarrollo era para nosotros el crecimiento. El crecimiento económico, a través de una mayor inversión, ofrecería una mayor oferta de bienes y servicios a la comunidad. Estábamos muy influidos por el tema tecnológico. Prebisch lo señaló así en el famoso Informe de la CEPAL de 1949. El desarrollo tecnológico era considerado el gran motor del crecimiento. Teníamos la imagen del desarrollo de los países centrales, pero desarrollo y crecimiento económico eran conceptos casi sinónimos.

En los años sesenta pensamos que el crecimiento era muy importante, pero no suficiente, porque llevaba a grandes desigualdades, a postergaciones, a exclusiones y a una situación en la cual vastos sectores de la sociedad no recibían los beneficios del crecimiento económico. Y ahí empezó la temática social. La CEPAL empezó en los años sesenta a ocuparse del tema social, con don José Medina Echavarría, quien fue uno de los grandes sociólogos de aquel tiempo. La UNESCO empezó también a darle especial atención al desarrollo social, convirtiéndose entonces en una temática de discusión muy intensa. Empezamos a visualizar el concepto de desarrollo que incluía al crecimiento como un elemento importante, pero que requería políticas explícitas para asegurar que los beneficios del crecimiento permearan todos los sectores de la

sociedad. Así se enfrentaban los grandes desafíos de los desequilibrios sociales, que lamentablemente se vinieron acentuando con el tiempo y que hoy son cuantitativamente mayores que los de aquel momento. Esta fue la segunda gran dimensión en la que entramos.

En los años setenta comenzó una tercera dimensión, la ambiental, que yo conocí personalmente a partir del informe del Club de Roma sobre el agotamiento de los recursos naturales, y desde entonces empezamos a preguntarnos qué pasaba con el planeta. La Conferencia de Estocolmo en 1972 enfrentó un nuevo desafío, que era unir los conceptos de desarrollo y de preservación ambiental: el desarrollo sostenible, que luego fue profundizado en Río de Janeiro, en Johannesburgo, etc. Pero esa tercera dimensión nos dio un nuevo elemento que fue complementando aquel concepto que a través del tiempo veníamos elaborando y que trascendía lo económico y lo social, para incorporar también esa dimensión de largo plazo de la sustentabilidad ambiental.

En los años setenta y ochenta se comenzó a introducir un elemento que en el Banco hemos privilegiado mucho en los últimos años, la dimensión política, que en el fondo significa llevar el tema del desarrollo a los orígenes mismos de la ciencia económica. Adam Smith tenía un concepto muy claro, así como lo tenía Alexis de Tocqueville, respecto a cómo debía funcionar una sociedad para que la economía y el mercado alrededor del cual se construía esa economía pudieran ser realmente eficientes. Y ahí entró un compromiso ético –Adam Smith antes de enseñar economía enseñaba ética–, y de alguna manera esa variable política: la buena gobernabilidad, la buena administración, la decencia, estaban en el origen mismo de la economía. En ese sentido, empezamos a volver a las fuentes de la economía. Descubrimos también que buena parte del desarrollo está vinculado precisamente a los problemas políticos, a la gobernabilidad y a un tema que en América Latina predominó en los años setenta: que había que tener autocracia para tener desarrollo, y que era bueno sacrificar la democracia si con eso mejoraba la economía. Las lecciones fueron muy duras y tristes, porque no tuvimos ni una ni otra cosa. Pero la dimensión política comenzó realmente a ser un factor importante en los debates, y hoy todo el mundo habla de la gobernabilidad, de la transparencia, del buen gobierno, y la dimensión política es ya por definición un elemento

fundamental en nuestra discusión sobre el tema de los derechos humanos. Creo que con eso hemos dejado atrás la tentación de sacrificar la democracia para poder tener desarrollo económico.

Por último, en años recientes apareció la dimensión cultural. En el Banco estamos trabajando en el tema cultural, no solamente por su importancia como apoyo de los valores, de las tradiciones, de las creencias, de las convicciones que forman parte de las determinantes del quehacer y de la actuación humana, sino porque estamos descubriendo además que el capital social y el tema cultural son un punto de apoyo muy importante para acelerar el crecimiento económico. “Cultura es como se vive”, según la UNESCO, y es a partir de esa interpretación que se empezó a incorporar en el tema del capital social. Su incidencia en el ámbito económico siempre existió, y fue una variable clave en el plano de las relaciones internacionales.

En América Latina, cuando empezamos la discusión del desarrollo, incorporamos siempre la variable internacional, quizás porque era la variante más neutra. A veces pienso que en los años cincuenta, con tanto autoritarismo en América Latina, la única forma de discutir el subdesarrollo era enfatizar el tema internacional. Alguna vez hablando con Prebisch él me confirmó esta impresión, de que lo internacional siempre estuvo presente. Quisimos ver siempre cómo funcionaba el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el GATT, luego la Organización Mundial de Comercio. En los últimos años irrumpió el tema de la globalización, que siempre estuvo con nosotros, pero que en los últimos tiempos adquirió una dimensión singular, constituyéndose en uno de los factores más desafiantes que tenemos sobre la mesa. Ése fue el marco en el cual vinimos construyendo el concepto de desarrollo económico y social.

En el ámbito del desarrollo de los derechos humanos se han venido incorporando nuevos elementos: el derecho a la salud, el derecho a la nutrición, el derecho a la protección del niño, los derechos de la mujer. Así, en paralelo, ha habido toda una construcción conceptual muy importante que nos ha dado ciertos puntos de apoyo y pilares sobre los cuales podríamos enriquecer el contenido temático del concepto del desarrollo económico y social. ¿Cuáles son los factores sobre los cuales podríamos construir ahora una visión integrada y tratar que la discusión del tema de derechos humanos sea simétrica a la de los problemas generales del desarrollo económico y social? Yo plantearía dos hipótesis: la primera, es

examinar las interacciones entre los distintos elementos del concepto de desarrollo. La segunda, definir las bases éticas para enfrentar el problema.

Con relación al primer tema, el de las interrelaciones, hemos aprendido mucho a través de los años. Por ejemplo, hemos aprendido que el desarrollo social se hace posible gracias al crecimiento, pero también que el desarrollo social apunta al crecimiento. Sobre esto los economistas no tienen duda. Las economías con mejor distribución del ingreso tienen mayor dinámica social, con la formación de élites, de cuadros técnicos y de educación más avanzada. Ellas están en condiciones de ampliar el mercado y además dinamizarlo, lo cual denota que el crecimiento y el desarrollo social van de la mano y se refuerzan mutuamente. No se pensaba así hace treinta años. Hoy en día resulta claro que en esa relación crecer, distribuir y mejorar socialmente son condiciones concomitantes, que se refuerzan mutuamente.

El tema de la democracia, por ejemplo, no tiene una relación tan clara con el tema del desarrollo. Hay grandes democracias que no crecen. Hay grandes dictaduras que crecen. Pero lo que sí está claro es que la democracia, particularmente como la entendemos en el mundo occidental, se sostiene si realmente es capaz de generar dividendos sociales, y que la relación entre progreso social y democracia hace posible que podamos tener democracias sólidas que también alimenten el crecimiento y los logros sociales, a través de la dinámica de su creatividad, de su potencial de innovación.

El reciente informe de las Naciones Unidas sobre la situación de la democracia es muy importante en ese sentido, porque demuestra que la viabilidad de la democracia depende mucho de su capacidad para entregar dividendos sociales, que hagan posible que la gente crea que el sistema le sirve a su realización humana. Y eso es lo que hace que la democracia dependa tanto del desarrollo económico, pero que el desarrollo económico también dependa de la democracia. Lo mismo podríamos decir con otras interacciones, pero creo que lo que hoy tenemos ya más claro en este debate es que esas interrelaciones son muy importantes para tener una mejor comprensión del fenómeno del desarrollo y abordarlo con políticas adecuadas. La interpretación del avance de los derechos humanos debe estar íntimamente vinculada con el análisis de las fuerzas que le han impulsado, pero también con las interrelaciones que hay entre ellas.

El segundo tema tiene que ver con las relaciones entre derechos humanos y derechos económicos y sociales. En ese sentido quiero referirme a un programa de ética y desarrollo que tenemos en el Banco, que nos da ciertas pautas sobre cómo construir una aproximación inteligente a la relación entre derechos humanos y desarrollo económico y social. Estamos viendo que el mundo de hoy tiene una enorme ansiedad por la ética. Una ética que ayuda a mejorar las conductas y a lograr ciertas cosas. En ese sentido yo apelaría a algo que Octavio Paz señaló con mucha claridad: que los ideales de la revolución francesa de libertad, igualdad y fraternidad habrían de caracterizar el signo de los tiempos desde que fueron enunciados. El siglo XIX fue el tiempo de la libertad, de la lucha por la independencia. El siglo XX fue signado por una búsqueda ansiosa de la igualdad, la justicia social. Y la fraternidad sería el desafío del siglo XXI, referida hoy como “solidaridad”, al decir de Juan Pablo II. Creo que esos tres elementos son muy importantes para encontrar ese matrimonio útil y fértil entre una aproximación desde el lado de los derechos humanos y una aproximación desde el lado del concepto del desarrollo económico y social.

Refirámonos primero a la ética de la libertad. Esto es importante en el mundo de hoy, algo que debemos aceptar como un valor central, casi como un derecho natural: el derecho de la persona a elegir, a ser libre, libre en el sentido dado por Roosevelt, libre del hambre, de la necesidad, del miedo, de la exclusión. Ese es un valor fundamental que debiera orientarnos en la búsqueda de la conciliación de los dos frentes a que acabo de referirme. Y creo que también es importante la libertad del individuo, menoscabada por la instrumentalización de políticas basadas en la ideología, como ha sido objeto a través de los tiempos. Lo hemos sufrido a lo largo del siglo XX con los grandes autoritarismos que sacrificaron a millones de personas; con la instrumentalización de políticas económicas que reducen al hombre a una especie simple de utensilio del desarrollo, como un factor de producción y no como un ser humano con derecho a preservar su dignidad. O bien la propia instrumentalización de la ciencia, capaz de alcanzar tantos logros, pero que muchas veces olvida que detrás de todo está el hombre, una persona que debe ser respetada en toda su dignidad.

En segundo lugar tenemos la ética de la igualdad. La comunidad internacional ha venido a preocuparse en los últimos años de la

agenda para combatir la pobreza. Es un problema grave que afecta a casi la mitad de la humanidad, que vive los rigores de la pobreza. Se trata de un problema de dimensiones inmensas, que bien merece ser enfrentado mediante una agenda efectiva de la igualdad, de la equidad.

El Banco Mundial acaba de publicar un trabajo excelente sobre el tema de la falta de equidad. Es fundamental hablar del tema de la desigualdad, que genera grandes frustraciones: la desigualdad que causa tanta insatisfacción en nuestra sociedad, que obedece en gran medida al hecho de que los beneficios del progreso se distribuyen con iniquidad, en que algunos grupos mejoran mucho más que otros. Eso genera esta situación de insatisfacción, de incomodidad de la sociedad, que se hace sentir tanto dentro de las fronteras como entre países. Creo que la desigualdad es hoy, y será en el futuro, uno de los grandes factores convulsivos del mundo si no se hace algún esfuerzo efectivo destinado a mejorar la equidad. Ciertamente, esto implica dentro de las fronteras, buscar la presencia del Estado. En las últimas reformas ha habido algunas discusiones respecto al Estado. Tiene que haber un Estado, así como tiene que haber un mercado que funcione eficientemente. El mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos –lo ha demostrado la historia y lo demuestra hoy la situación del mercado en el mundo entero–, que se ha utilizado como punto de apoyo para el crecimiento económico. Pero el mercado solo no es suficiente. Precisamos de un Estado que sea regulador, habilitador –porque es a partir de la igualdad de oportunidades que podemos vencer la iniquidad–, un Estado compensador preocupado de los sectores más desprotegidos.

En ese sentido, la agenda de igualdad es muy importante dentro de las fronteras nacionales, como lo es también entre países. Yo decía hace un rato que la globalización nos importa mucho, como un factor de un enorme potencial. No la inventó el siglo XX. Pero la globalización, tal como está teniendo lugar hoy, es un fenómeno realmente muy poderoso e, igualmente, muy peligroso si no buscamos elementos que nos permitan humanizar el proceso. ¿Qué es lo que nos está pasando con respecto a los fenómenos de la modernidad? Ella tiene intrínsecamente muchos factores de desigualdad. Los beneficios de la globalización son aprovechados por los sectores mejor preparados para ello, dentro y entre países. Es muy importante reconocer que este inmenso potencial de la

globalización requiere que haya un proceso de humanización, al decir del Papa Juan Pablo II.

Y, por último, tenemos el tema de la solidaridad, y aquí también están comprometidos los modelos de desarrollo. Necesitamos modelos de desarrollo que tengan internamente factores de solidaridad. Escuché decir a Michel Camdessus algo que me pareció muy interesante: “el mundo necesita ‘la mano invisible del mercado’, pero necesita también ‘la mano visible de la justicia’ y ‘la mano visible de la solidaridad’”, sin las cuales ese mundo que queremos crear puede ser muy abundante en recursos concentrados y, por tanto, muy desigual y muy injusto para las grandes mayorías, y ese mundo no nos sirve porque no se puede tener libertad en el reino de la necesidad, como dice el Evangelio. Esa construcción de un mundo mejor tiene que ser hecha a partir de modelos que sean conscientes de la necesidad de encontrar los grandes balances entre el funcionamiento adecuado de la economía, que requiere disciplina y buena macroeconomía, pero al mismo tiempo tenemos que cuidar que existan los factores de cohesión social. Todo eso lleva, por tanto, a la necesidad de organizar mejor la sociedad internacional.

En estos tiempos difíciles, el mundo enfrenta grandes desafíos. Uno de ellos es, por ejemplo, la fragmentación política en momentos en que tenemos que referirnos a ideas y a problemas planetarios. Tenemos un mundo cada vez más disperso políticamente, o sea el mundo de regiones, de ciudades. Es necesario entonces buscar la manera de encontrar grandes equilibrios, a partir de una situación internacional mejor.

Esta gran conciliación entre la aproximación de los derechos humanos y la del concepto del desarrollo y sus variables está muy bien definida en el libro publicado por el Instituto y que me regalaron hoy. En su primera parte –hablando precisamente de los derechos humanos–, dice: “hoy el escenario de los derechos humanos requiere ser comprendido como una realidad compleja, como un campo de interacción entre la dinámica del Estado, de la sociedad civil y de la comunidad internacional, con reacciones e influencias recíprocas, espacios de encuentro, competencia entre distintos actores”. Y más adelante dice: “el contexto político, social y económico en que se enmarcan actualmente los derechos humanos implica retos que no solamente requieren de formas novedosas para enfrentarlos, sino de una comprensión profunda de factores históricos y de elementos

nuevos en las Américas”¹. Creo que éste es un buen consejo con el cual terminar mis palabras.

En materia de derechos económicos y sociales necesitamos una comprensión profunda de la dinámica de los hechos, tal como nos muestran las realidades emergentes de las últimas décadas; una comprensión profunda, además, de la complejidad que tiene el mundo en que vivimos, que tiene posibilidades inmensas de salir de los problemas tradicionales de la pobreza, de la exclusión, pero que también corre grandes riesgos de terminar en grandes concentraciones de riqueza. Pienso que ése es el eje central en que la aproximación al tema de los derechos humanos puede contribuir mucho. Debemos construir un mundo mejor, donde podamos lograr los grandes objetivos del desarrollo económico y social, pero al mismo tiempo los grandes objetivos de la solidaridad. Debemos construir un mundo mejor para todos, no para unos pocos.

Muchas Gracias.

¹ *El panorama actual de los derechos humanos y la democracia*, IIDH, San José, Costa Rica, julio 2003.